Deutscher Bundestag **Drucksache 18/11399**

18. Wahlperiode 07.03.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Share Economy – Wachstumschancen der kollaborativen Wirtschaft nutzen und Herausforderungen annehmen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Begriff Share Economy beschreibt eine Form der kollaborativen Nutzung von Gütern, Dienstleistungen, Informationen oder Wissen auf Basis einer monetären oder nicht-monetären Gegenleistung, die heute vielfach auch über digitale Plattformen vermittelt wird. Der ursprüngliche Gedanke der Share Economy bezog sich zunächst meist auf das unentgeltliche Teilen und Tauschen von Gütern unter sozialen und ökologischen Gesichtspunkten. Getrieben durch eine rasante technologische Entwicklung – insbesondere durch die Digitalisierung – sind jedoch in den vergangenen Jahren innovative Geschäftsmodelle und neue Arbeitsbeziehungen entstanden, die vor allem mittels Internetplattformen ihre Produkte und Dienstleistungen für einen bestimmten Zeitraum zur Nutzung vermitteln. Das Internet bietet die virtuelle Infrastruktur, mit deren Hilfe sich Menschen miteinander verbinden und (zeitweilige) Geschäftsbeziehungen miteinander eingehen können. Die damit verbundenen Transaktionskosten betragen dabei lediglich einen Bruchteil dessen, was vor der Digitalisierung zur Geschäftsanbahnung von Nöten war.

Die Akteure der Share Economy differenzieren sich anhand ihrer Funktion in die Anbieter der Dienstleistungen oder Güter, in deren Nutzer sowie die Mittler, die über internetbasierte Plattformen die Vermittlung zwischen Anbietern und Nutzern einleiten und deren Geschäfts- und Arbeitsbeziehung herstellen. Auch sind Mischvarianten denkbar, in denen der Mittler identisch mit der Person des Anbieters ist.

Die Geschäftsbeziehung besteht dabei entweder zwischen gewerblichen Anbietern („Business to Business“, B2B), zwischen gewerblichen Anbietern und Verbrauchern (Business to Consumer“, B2C) oder nur zwischen Verbrauchern („Consumer to Consumer“, C2C). Die EU-Kommission benennt unter dem Stichwort „kollaborative Wirtschaft“ ein System aus Dienstleistungen auf Abruf und Online-Tauschplattformen und identifiziert als die fünf größten Bereiche:

- Personenbeförderung,
- Crowdfunding/-lending (Schwarmfinanzierung),
- Dienstleistungen für Haushalte,
- Unterkunftsvermittlung und
- freiberufliche und technische Dienstleistungen.

Allein in diesen fünf Branchen konnten im Jahr 2015 nach Angaben einer von der EU-Kommission in Auftrag gegebenen Studie Einnahmen von rund 3,6 Mrd. Euro in Europa generiert werden. Der Bruttoumsatz lag in diesen Branchen bei insgesamt rund 28 Mrd. Euro und wurde ebenso wie deren Einnahmen nach Schätzungen im Vergleich zum Vorjahr nahezu verdoppelt. Das im Jahr 2014 für 2015 prognostizierte Wachstum der Share-Economy-Modelle in Europa wurde 2015 bei Weitem überschritten. Deutschland befindet sich bei der Zahl der Share-Economy-Gründungen im Vergleich zu den anderen untersuchten EU-Mitgliedsstaaten allerdings lediglich im Mittelfeld.

In einigen Branchen fordern Sharing-Plattformen etablierte Markteilnehmer heraus, wie es die Beispiele „Uber“ im Taxigewerbe und „Airbnb“ in der Unterkunftsbranche zeigen. Die neuen Geschäftsmodelle müssen jedoch nicht unbedingt als Gefahr für traditionelle Unternehmen interpretiert werden, sondern bieten vor allem Möglichkeiten der Weiterentwicklung. Durch Sharing-Modelle können insbesondere Kapazitäten in Unternehmen und Prozessen besser ausgelastet, der Ressourcenverbrauch gesenkt, Nachhaltigkeit gestärkt und eine höhere Vernetzung zwischen Wirtschaft und Gesellschaft erreicht werden; dies wäre aber durch Forschungsarbeiten noch abschließend nachzuweisen. Verbraucher profitieren von einem größeren Angebot, mehr Transparenz und günstigeren Preisen sowie einer erhöhten sowie flexibleren Verfügbarkeit von Gütern und Dienstleistungen.

Charakteristisch für einige Bereiche der Share Economy ist jedoch auch, dass die damit verbundenen Effekte eine hohe Ambivalenz aufweisen können. In Bezug auf sozialpolitische Fragestellungen zeigen sich auf der einen Seite neue, flexible Beschäftigungsverhältnisse und damit neue Einnahmequellen, denen auf der anderen Seite Risiken und Gefahren der sozialen Sicherheit gegenüberstehen. Während auf der einen Seite neue Unternehmen mit innovativen Geschäftsideen entstehen, wird es auf der anderen Seite zu Marktaustritten etablierter Anbieter kommen, die nicht mehr in der Lage sind, sich neuen Gegebenheiten anzupassen.

Das Erfolgsmodell der Sozialen Marktwirtschaft als ordnungspolitischer Rahmen in Deutschland ist dazu geeignet, auch die Share Economy zu erfassen. Damit die Share Economy möglichst vielen Menschen zugutekommt, muss die Politik die richtigen Maßnahmen ergreifen. So müssen bei allen Share-Economy-Modellen Regelungen, die dem Schutz des öffentlichen Interesses dienen, wie etwa zum Verbraucher- und Arbeitnehmerschutz, beachtet werden und im Interesse eines fairen Wettbewerbs genauso auf neue Anbieter übertragen werden, um die Chancen der Share Economy zu nutzen und ihre Risiken zu minimieren. Der Wettbewerb mit herkömmlichen Anbietern ist nur dann fair, wenn die Share Economy denselben gesetzlichen und tariflichen Regulierungen unterliegt wie herkömmliche Anbieter auch. Dies betrifft insbesondere Regelungen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, der sozialen Sicherheit, der Vergütungen und des Verbraucherschutzes.

Andererseits gelten grundsätzlich die im EU-Recht festgeschriebenen Grundsätze, insbesondere die im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verankerten Grundfreiheiten. Dienstleistungserbringer dürfen demnach Marktzugangs- oder anderen Anforderungen wie Genehmigungs-regelungen oder Zahlungsanforderungen nur dann unterliegen, wenn diese nicht-diskriminierend und zur Erreichung eines klar benannten, im Allgemeininteresse liegenden Zieles (z.B. Wettbewerbsgleichheit zwischen klassischen Anbietern und Akteuren der Share Economy, Hygiene- oder Brandschutzvorschriften) gerechtfertigt, erforderlich und verhältnismäßig sind. Zusätzlich gilt, dass (komplette) Verbote nur dann

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

zu rechtfertigen sind, wenn ein legitimes, im Allgemeininteresse liegendes Ziel mit weniger einschneidenden Anforderungen nicht zu erreichen ist.

Deutschland steht vor der Herausforderung, Rechtsunsicherheiten für alle Beteiligten soweit wie möglich zu reduzieren sowie möglichst einheitliche Vorstellungen darüber zu erreichen, nach welchen Spielregeln sich die Share Economy vollziehen soll. Dabei ist eine Zerklüftung in allerlei nationale oder gar lokale Sonderregeln möglichst zu verhindern; zum einen um regulatorische Grauzonen zu vermeiden, mit deren Hilfe Vorschriften umgangen werden, die dem Schutz des öffentlichen Interesses dienen, zum anderen, ein möglichst einheitliches europäisch-harmonisiertes „level-playing-field“ zu schaffen, auf dem sich möglichst viele Akteure bewegen können. Dennoch wird es wichtig sein, anhand von sektorspezifischen Kriterien festzustellen, ob gelegentliche Tätigkeiten, die von Privatpersonen angeboten werden, unter die gleichen Regularien fallen müssen wie professionell angebotene Dienstleistungen. Die Auflage bestimmter Vorschriften (z.B. die maximal zulässige Zahl an Übernachtungen in Privatunterkünften) wird an einer solchen Differenzierung auszurichten sein.

Das Auftreten innovativer Geschäftsmodelle kann zu Wettbewerbsverzerrungen führen: Die Monopolkommission hat es zutreffend als asymmetrische Regulierung charakterisiert, wenn konventionelle Dienste, die einer strikten Regulierung unterliegen, auf neue Wettbewerber der Share Economy treffen, die demgegenüber weniger oder gar nicht reguliert werden. Hier kann es sich in manchen Fällen empfehlen, bestehende Regulierung zu reduzieren oder abzubauen. In anderen Fällen ist es jedoch ggf. sinnvoller, die bestehende Regulierung auch auf die neuen Akteure zu übertragen.

Insgesamt sind Share-Economy-Modelle mittlerweile zu einem wichtigen sozioökonomischen Trend herangereift, der das bisherige Verständnis von Eigentum sowie der Nutzung von Gütern und Dienstleistungen im gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und vor allem industriellen Bereich verändert. In der Perspektive von Wachstum und Innovation sind beide Share Economy-Ansätze – entgeltliche und unentgeltliche – notwendig.

In diesem Zusammenhang hat am 2. Juni 2016 die EU-Kommission eine Mitteilung mit dem Titel „Europäische Agenda für die kollaborative Wirtschaft“ (KOM(2016)356 final) veröffentlicht. Darin werden Leitlinien für eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung der Share Economy bzw. der kollaborativen Wirtschaft (EU-Terminologie) erörtert, um deren Möglichkeiten zu nutzen und weiterzuentwickeln sowie Rechtsunsicherheiten der beteiligten Akteure auszuräumen.

Dies betrifft im Einzelnen die Punkte

- Marktzugangsanforderungen,
- Haftungsregelungen,
- Verbraucher- und Nutzerschutz,
- Kriterien zur Definition von Selbstständigen und Arbeitnehmern in der Share Economy (Abhängigkeit, Art der Arbeit, Vergütung),
- Besteuerung und
- Monitoring der Entwicklung (Bestandsaufnahmen u.a.).

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

II. Der Deutsche Bundestag begrüßt:

- die Maßnahmen der „Digitalen Agenda“ der Bundesregierung zur digitalen Wirtschaft und speziell der jungen digitalen Wirtschaft;
- die Behandlung der regulatorischen Fragen der Digitalisierung durch das Grünbuch „Digitale Plattformen“ als Teil der „Digitalen Strategie 2025“des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi);
- die Forschungsförderung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) zur Analyse der Nachhaltigkeitswirkung, des Innovationspotenzials und der Auswirkungen auf die Arbeitswelt der Share Eco-nomy sowie die Durchführung von Bürger-Dialogveranstaltungen;
- das Engagement des Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Bereich der zukünftigen Gestaltung der Arbeit mit dem Dialogprozess „Arbeiten 4.0“;
- das Bekenntnis der EU-Kommission, die Innovations-, Wettbewerbsfähigkeits- und Wachstumschancen, die im Zusammenhang mit der Share Economy stehen, proaktiv unterstützen zu wollen, speziell in den Bereichen Marktzugangsanforderungen, Haftungsregelungen, Verbraucher- und Nutzerschutz, Selbstständige und Arbeitnehmer in der kollaborativen Wirtschaft, Besteuerung sowie Monitoring, und gleichzeitig anzustreben, faire Arbeitsbedingungen, gerechte Besteuerung und nachhaltigen Verbraucher- und Sozialschutz aufrecht zu erhalten.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel

1. zu überprüfen und zu identifizieren, in welchen Branchen der deutschen Wirtschaft Marktpotenziale und beschäftigungspolitische Potenziale sowie Risiken für die Share Economy existieren und dem Deutschen Bundestag einen entsprechenden Bericht bis Sommer 2017 vorzulegen;
2. schnellstmöglich darzulegen, welche Förderprogramme innerhalb der Bundesregierung existieren, die relevant für den Bereich Share Economy sind bzw. werden können;
3. die bestehenden deutschen Rechtsvorschriften im Lichte der Leitlinien der EU-Kommission (KOM (2016) 356 final) dahingehend zu prüfen, ob Anpassungen zur Förderung von Geschäftsmodellen der Share Economy sowie für die arbeitnehmerrechtliche Absicherung der Beschäftigten in der Share Economy erforderlich sind. In diesem Zusammenhang sind die Auswirkungen der Share Economy auf die Arbeitswelt zu untersuchen. Insbesondere ist zu prüfen, inwieweit die Share Economy zur Entstehung prekärer Arbeitsverhältnisse beiträgt und in welchem Umfang versucht wird, in Scheinselbständigkeit auszuweichen. Dabei ist auch zu prüfen, inwieweit das Recht der Allgemeinen Geschäftsbedingungen die Funktion von Verträgen übernehmen und die Dienstleistungs-erbringenden vor unangemessenen Benachteiligungen geschützt werden können;
4. die Ergebnisse der laufenden Forschungsförderung des BMBF im Bekanntmachungsfeld Dienstleistungsinnovationen durch Digitali-sierung sowie im Schwerpunkt nachhaltiges Wirtschaften der sozial-ökologischen Forschung und der Innovations- und Technikanalyse auszuwerten und auf dieser Basis bis zum Ende der Legislaturperiode zu prüfen, ob die Forschungsförderung zu den Grundlagen und Wechselwirkungen der Geschäftsmodelle der Share Economy ausgebaut werden sollte. Dabei sind Fragestellungen zu den sozialen, wirtschaftlichen und Umweltauswirkungen der Share Economy vertieft zu erforschen;

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

5. dem Deutschen Bundestag einen Bericht über den möglichen Handlungs- und Rechtssetzungsbedarf zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Share Economy, inklusive arbeitsmarkt- und arbeit-nehmerpolitischer Komponenten, bis zum Ende der Legislaturperiode vorzulegen;
6. Leitplanken und sektorspezifische Regelungen für einen Ordnungsrahmen auszuarbeiten, der einen fairen und funktionsfähigen Wettbewerb vor allem auch zwischen etablierten und neuen Marktakteuren gewährleistet;
7. zu prüfen, ob die bestehenden Regelungen im Bereich des Verbraucherschutzes die Nutzer von Leistungen der Share Economy angemessen schützen;
8. Schwellenwerte oder andere Abgrenzungskriterien zu ermitteln, um geringfügige gelegentliche Aktivitäten von Privatpersonen rechtssicher von der Anwendung bestimmter gesetzlicher Vorgaben auszunehmen. Schwellenwerte und Abgrenzungskriterien sollten, sofern sinnvoll und möglich, sektorspezifisch, nach der Häufigkeit der Dienstleistung oder der Umsatzhöhe ausgerichtet werden. Für Anbieter auf Share Economy-Plattformen ist häufig unklar, ob und welche gesetzlichen Regelungen Anwendung finden, insbesondere bei gelegentlicher Tätigkeit von Privatpersonen. Dies bewirkt bei allen Beteiligten Rechtsunsicherheit;
9. für ausgewählte Bereiche Experimentierräume zu ermöglichen, in denen bestimmte Regulierungen überprüft oder erprobt werden;
10. zu überprüfen, ob und inwieweit eine Unterstützung in Form von Beratungsangeboten von KMU und Startups im Bereich der Share Economy erforderlich und nützlich sein kann, um ihnen zu ermöglichen, im globalen Wettbewerb zu bestehen, und solche Modelle gegebenenfalls aufzulegen;
11. die Rahmenbedingungen für junge innovative Unternehmen und ihren Zugang zu Wagniskapital weiter zu verbessern, um auch im Bereich der Share Economy innovative Geschäftsmodelle europäischer und deutscher Startups zu ermöglichen;
12. den flächendeckenden Breitbandausbau in Deutschland als Grundvoraussetzung für die Verbreitung der Share Economy zügig voranzutreiben und dabei an den Bedürfnissen der deutschen Wirtschaft, insbesondere auch des Mittelstandes sowie des ländlichen Raumes, auszurichten. Das Förderprogramm zur Unterstützung eines flächendeckenden Ausbaus mit Übertragungsgeschwindigkeiten von 50 Mbit pro Sekunde bis 2018 sollte zügig umgesetzt werden. Dabei sollte schon jetzt berücksichtigt werden, dass langfristig gesehen eine Breitbandinfrastruktur mit höheren Geschwindigkeiten erforderlich sein wird;
13. eine zukunftsfähige Ausbaustrategie für deutlich höhere Übertragungsgeschwindigkeiten im Gigabit-Bereich zu entwickeln; darin sollte insbesondere der Ausbau des Glasfasernetzes eine wichtige Rolle spielen;
14. die Rahmenbedingungen für eine zügige Einführung der fünften Mobilfunkgeneration zu schaffen und gleichzeitig die Forschung an den nachfolgenden Generationen zu fördern;
15. die rechtlichen Voraussetzungen zu prüfen, unter denen Soloselbständige, die in der Share Economy tätig sind, sich ähnlich wie Arbeitnehmer organisieren und ihre Interessen wahrnehmen können, um kollektiv für bessere Arbeitsbedingungen und angemessene Bezahlung einzutreten;

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

16. die geltenden Datenschutzbestimmungen daraufhin zu untersuchen, ob ein ausreichender Schutz für die Daten der Nutzer und Anbieter von Sharing-Plattformen gewährleistet ist;
17. zu untersuchen, inwieweit bei Geschäftsmodellen der Share Economy geklärt ist, in welchen Fällen Nutzer, in welchen Fällen Anbieter und in welchen Fällen Plattformbetreiber für Gesetzesverstöße haften. Für offene Haftungsfragen sollten Lösungsvorschläge erarbeitet werden;
18. darauf hinzuwirken, dass Plattformbetreiber prinzipiell für die von ihnen selbst angebotenen Dienstleistungen haften und insofern die Sphäre des klassischen Intermediär verlassen.

Berlin, den 7. März 2017

Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und Fraktion
Thomas Oppermann und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.